MÉMOIRE PRÉSENTÉ

PAR LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

SUR LE LIVRE BLANC SUR LA RÉFORME FISCALE

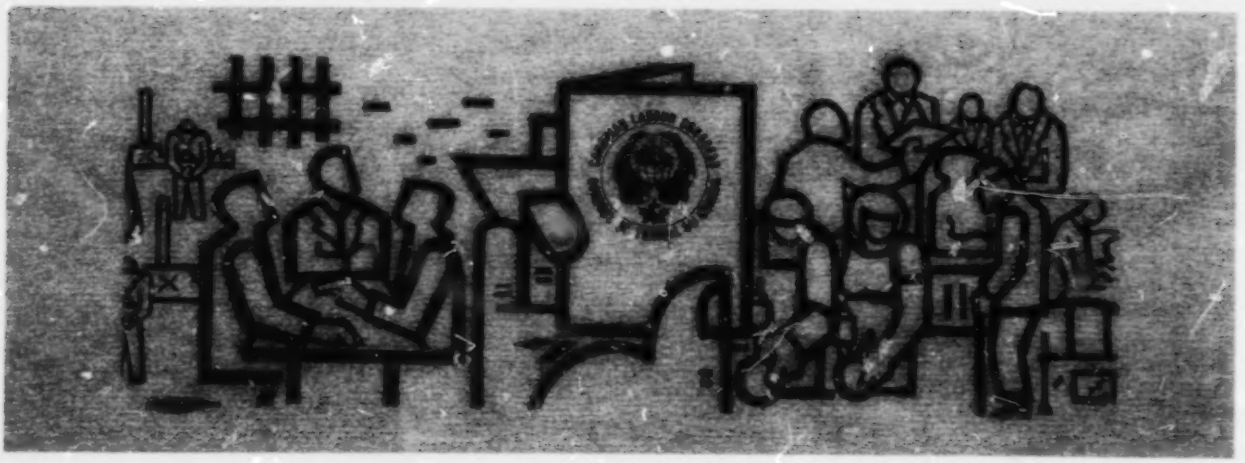
AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

uiepb 225

Le 18 août 1987
Ottawa



RÉSUMÉ

Le Congrès du Travail du Canada félicite le gouvernement d'avoir pris l'initiative de dénoncer la grande injustice et l'inefficacité du régime fiscal actuel. Toutefois, bien qu'il tente dans son ensemble d'élaborer un régime fiscal plus juste et équitable, le Livre blanc sur la réforme fiscale est un échec total. En vertu des propositions de réforme fiscale du gouvernement, ni les personnes riches ni les sociétés rentables ne seront tenues de payer leur juste part d'impôt.

Un régime fiscal visant à accroître la richesse nationale et à la redistribuer de façon équitable doit être fondé sur des principes de justice, de transparence et de simplicité. Dans la mesure où le Livre blanc tente de réaliser ces objectifs, par exemple en convertissant les déductions et les exemptions personnelles en crédits d'impôt, il y a lieu de s'en réjouir.

Toutefois, dans son ensemble, le Livre blanc n'est pas un document progressiste, principalement à cause de la réduction du nombre de paliers d'imposition du revenu des particuliers, de la dépendance accrue sur les taxes à la consommation et de la sous-utilisation de l'assiette fiscale des sociétés.

Pour générer les revenus du gouvernement, le Congrès est d'avis qu'on devrait se fier davantage à un régime d'impôt sur le revenu des particuliers caractérisé par un ensemble de taux et de paliers fortement progressif. L'assiette fiscale des sociétés devrait être élargie au moyen d'un impôt minimum semblable à celui mis en place dernièrement aux États-Unis. Le système de traitement préférentiel actuel encastré dans le régime fiscal des sociétés devrait être remplacé par un système d'encouragement sous forme de subventions directes plutôt que sous forme de déductions fiscales de toutes sortes dont la vérification est fort difficile. On devrait se fier de moins en moins aux taxes de vente, dispositifs intrinsèquement régressifs. En outre, à l'avenir, toute taxe de vente devrait être clairement visible pour le consommateur qui achète au détail. Enfin, tout ajustement important du régime fiscal

devrait également comprendre l'élimination du traitement fiscal préférentiel accordé à l'heure actuelle aux revenus de placements au détriment des revenus d'emploi.

Les propositions du Livre blanc ne rétabliront pas la justice fondamentale dans le régime fiscal. Elles ne réduiront pas non plus comme promis le fardeau fiscal des Canadiens et Canadiennes. Le CTC est d'avis que l'équité et la justice devraient être les principaux objectifs de la réforme fiscale. Non seulement ces objectifs méritent-ils en soi d'être poursuivis, mais ils assureront également aux gouvernments, les ressources nécessaires pour répondre à la nécessité de créer le plein emploi et mettre en place une redistribution significative des revenus et de la richesse au Canada.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA SUR LE LIVRE BLANC SUR LA RÉFORME FISCALE AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 18 AOÛT 1987

Monsieur le Président, membres du Comité,

Le Congrès du Travail du Canada (CTC), centrale syndicale canadienne représentant plus de deux millions de travailleurs et de travailleuses, se réjouit de cette occasion d'exprimer ses vues sur les propositions du Livre blanc sur la réforme fiscale. La question fiscale, et plus particulièrement, la répartition du fardeau fiscal, est d'une importance capitale pour tous les Canadiens et Canadiennes. C'est pourquoi nous apprécions que le Comité accueille les mémoires de divers groupes et organismes sur un document d'une telle importance nationale.

Comme le savent les membres du Comité, le Livre blanc sur la réforme fiscale soulève une multitude de questions importantes et met de l'avant une foule de propositions précises. Vu le peu de temps dont disposaient les organisations, y compris la nôtre, pour préparer leur mémoire, il ne nous a pas été possible de traiter ici toutes ces questions. Nous avons donc préférer présenter un énoncé général, à trois volets, de nos vues sur le Livre blanc:

Premièrement: Une vue d'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels se fondent les vues du CTC en matière de réforme fiscale, nommément la justice, la transparence et la simplicité.

Deuxièmement: Une analyse sommaire du Livre blanc à la lumière de ces principes.

Troisièmement: Les grandes lignes des caractéristiques fondamentales d'une proposition de rechange sur la réforme fiscale.

Nous espérons pouvoir, au cours des semaines et des mois à venir, nous pencher davantage sur certains des aspects plus spécifiques et plus techniques du Livre blanc, dans une série de notes additionnelles qui viendront s'ajouter en supplément à ce mémoire.

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA RÉFORME FISCALE

Au cours des récentes années, les Canadiens et Canadiennes se sont de plus en plus inquiétés de l'injustice de leur régime fiscal. Leurs préoccupations ont porté principalement sur le fait que ni les particuliers à revenus élevés ni les sociétés rentables ne paient leur juste part d'impôt.

Ces préoccupations sont tout à fait fondées. En effet, en 1983, dernière année pour laquelle les statistiques sont disponibles, plus de 8,000 Canadiens et Canadiennes ayant déclaré des revenus de plus de $50,000 n'ont pas payé d'impôt sur leurs revenus. Pour la même année, 110,000 sociétés rentables ayant réalisé des profits globaux de plus de $13 milliards n'ont payé aucun impôt direct.

Comme la plupart des Canadiens et Canadiennes, nous sommes extrêmement inquiets de l'injustice du Régime fiscal canadien et nous avons exprimé cette inquiétude à de nombreuses reprises au cours des années. Un régime fiscal perçu par la plupart comme injuste encourage les citoyens à l'évasion et à l'évitement fiscal. Il mine l'aptitude du gouvernement à générer ses revenus et à fournir les services essentiels. Cette situation est en outre gravement injuste envers les contribuables qui continue à payer leur juste part d'impôt.

Il y a lieu de reprendre ici l'énoncé énergique de la Commission royale Carter à ce sujet:

> **"L'objectif premier de l'impôt, son objectif essentiel, est de partager équitablement le fardeau de l'état entre tous les individus et toutes les familles. Or, à moins que la répartition ne soit généralement acceptée comme équitable, la trame sociale et politique du pays s'affaiblira et peut être anéantie... si on estime la répartition inéquitable, les contribuables chercheront des moyens d'échapper à l'impôt. ...Nous sommes persuadés que l'objectif d'une parfaite équité fiscale doit l'emporter sur tous les autres en cas de conflit entre les objectifs."[1]**

---

[1]Canada, Rapport de la Commission royale sur la fiscalité, (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966)

À notre avis, il faut distinguer deux dimensions de l'équité fiscale. D'abord, le niveau d'imposition doit être proportionnel à la capacité de payer. Les contribuables à revenu plus élevé doivent payer une plus grande proportion de leur revenu en impôt que ceux dont le revenu est moindre. Autrement dit, le régime fiscal dans son ensemble doit être progressif et se conformer au principe de **"l'équité verticale".**

En second lieu, les contribuables dont les revenus et les situations familiales sont semblables doivent payer un impôt semblable: le régime fiscal doit être conforme au principe de **"l'équité horizontale".**

Nous ne tenterons pas ici une critique détaillée du régime fiscal actuel pour expliquer comment il répond mal aux principes de justice énoncés ci-dessus. Relevons simplement certaines caractéristiques du régime actuel:

1) l'impôt direct sur le revenu des particuliers (IDRP) est le seul des impôts actuels qui puisse être nettement progressif, grâce aux paliers d'imposition qui augmentent selon le revenu;

2) l'IDRP n'est pas suffisamment progressif pour compenser les effets régressifs des autres taxes et impôts fédéraux, provinciaux et municipaux -- particulièrement, les taxes de ventes;

3) la progressivité de l'IDRP actuel est limitée par ses caractéristiques suivantes:

   a) une structure de taux relativement uniforme où le taux le plus élevé s'applique à un niveau de revenu imposable à peine 2.5 fois plus grande que le salaire moyen;

   b) une foule d'exemptions et de déductions s'appliquant à l'IDRP, mécanismes relativement moins progressifs que des crédits;

c) les préférences incorporées à l'IDRP qui favorisent systématiquement les revenus de placements au détriment des revenus d'emploi et les revenus économisés au détriment des revenus dépensés pour des biens et services (c'est-à-dire, consommés);

4) la préférence accordée aux revenus de placements enfreint également le principe de l'équité horizontale, puisque les revenus de placements sont toujours moins lourdement imposés que les revenus d'emplois;

Pour conclure ces remarques sur la justice du régime, il importe de s'arrêter un instant sur le rôle de l'impôt direct sur le revenu des sociétés (IDRS). Nous avons décrit l'IDRP comme un impôt fondamentalement progressif et les taxes de ventes comme intrinsèquement régressives. Cependant, étant donné qu'on ne sait pas au juste si l'impôt des sociétés est porté par les consommateurs ou par les actionnaires, nous reconnaissons que l'IDRS ne se catégorise pas aisément comme progressif ou régressif. Quoi qu'il en soit, en l'absence de modifications importantes qui intégreraient l'assiette fiscale des particuliers et celles des sociétés, nous croyons qu'il est important d'utiliser pleinement cette dernière, sans quoi l'aptitude du gouvernement à fournir les services nécessaires et la protection du revenu aux Canadiens et Canadiennes s'amoindrira. En outre, dans la mesure où le fardeau réel de l'IDRS est porté par les actionnaires, il s'agit d'un impôt hautement progressif. Enfin, même par rapport à la solution de rechange que constituerait un régime d'imposition du revenu des particuliers et des sociétés entièrement intégré, l'IDRS a l'avantage d'imposer les revenus des actionnaires étrangers et de tirer des revenus d'entités qui ne sont pas autrement imposées.

Un deuxième principe, d'une grande importance, est celui de **"la transparence"** du régime fiscal. Ce principe comporte également deux caractéristiques.

En premier lieu, le fardeau fiscal réel porté par les contribuables ainsi que toute modification de celui-ci doivent être clairement visibles. À cet égard, la taxe à la fabrication, ou taxe fédérale de vente (TFV), ainsi que les autres taxes de vente et d'accise imposées par le gouvernement fédéral, ont toujours manqué de visibilité. Pour la plupart, les consommateurs paient ces taxes sans le savoir. Une autre source de difficultés à cet égard provient de la récente décision du gouvernement actuel de remplacer la pleine indexation des exemptions et des paliers d'imposition de l'IDRP par une indexation limitée au taux annuel d'inflation moins 3%. Cette modification de l'indexation a entraîné une augmentation substantielle du fardeau réel d'IDRP porté par les contribuables et ce, sans que le gouvernement n'ait dû solliciter à cet égard l'approbation du Parlement.

Par ailleurs, un deuxième aspect de la question de la transparence nous préoccupe énormément, soit le fait que le gouvernement ne doive aucunement rendre compte de l'uitilisation des encouragements fiscaux sélectifs. Depuis le début des années soixante-dix, le nombre d'encouragements et de dispositions préférentielles s'appliquant à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés a fortement augmenté. On a justifié bon nombre de ces encouragements en prétextant qu'il s'agirait de moyens de créer des emplois par stimulation des épargnes et des investissements, et l'utilisation de ces mesures a été particulièrement encouragée vers le milieu des années soixante-dix vu l'engagement du gouvernement à réduire ses dépenses directes.

Ces dispositions ont une grande importance du point de vue fiscal. Dans l'un de ses récents rapports, le Vérificateur général a estimé que chaque $100 de revenus fiscaux perçus par le gouvernement fédéral est réduit par les encouragements fiscaux de 30 à 50 dollars. Pourtant, malgré leur importance fiscale, il n'existe aucun mécanisme formel pour rendre compte au Parlement et au public canadien des revenus perdus par suite de ces mesures. Bien que le gouvernement ait produit de temps en temps des estimés à cet égard sous forme de comptes de dépenses fiscales, un seul de ceux-ci a effleuré le sujet de leur utilisation par

les contribuables de différentes catégories de revenu et aucun n'a évalué leur efficacité par rapport aux objectifs qu'ils sont censés atteindre.

Le CTC estime qu'il s'agit là d'une situation tout à fait déplorable. Les quelques données qui existent portent à croire que les encouragements fiscaux s'appliquant à l'IDRP en réduisent le caractère progressif et l'équité horizontale. En outre, il y a tout lieu d'être sceptique quant à l'efficacité pour accroître l'emploi des encouragements fiscaux consentis aux sociétés. Étant donné l'absence de mécanismes réguliers et formels pour faire rapport sur ces questions, ni les gouvernements, ni les particuliers, ni les sociétés n'ont à rendre compte de l'utilisation de ces dispositions.

Enfin, il y a lieu de tenir compte d'un troisième principe pour évaluer le régime fiscal actuel et les propositions du Livre blanc, c'est-à-dire, le principe de la simplicité. Autant que possible, le régime fiscal devrait être facile à comprendre pour tous les contribuables.

Sans vouloir s'étendre sur la question, il y a lieu de faire ressortir à cet égard certains éléments du régime fiscal. D'abord, dans toutes les principales composantes du régime fiscal, la source première de complexité provient de la multitude d'exemptions spéciales, de déductions et de crédits; la structure des paliers d'imposition n'est pas en soi une source importante de confusion. Ainsi, les caractéristiques du régime fiscal qui en limitent le caractère progressif et l'équité horizontale, surtout en ce qui concerne l'IDRP, sont également celles qui sont les principales sources de complexité. En outre, en ce qui concerne l'IDRP, certaines des exemptions et déductions répondant à des objectifs sociaux (par exemple l'exemption en raison d'âge et l'exemption pour enfants à charge) non seulement accroissent la complexité du système mais rendent également plus confuse la façon dont le gouvernement contribue à soutenir le revenu de divers groupes cibles. Enfin, en ce qui concerne l'IDRS, la multitude de dispositions préférentielles constitue une source importante de complexité, dont

l'efficacité est masquée par le manque de transparence relevé précédemment. Autrement dit, bien que la simplicité soit une question importante en soi, dans le contexte canadien actuel, elle est intimement reliée aux questions de justice et de transparence.

ANALYSE SUCCINTE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

Comme nous l'avons signalé plus tôt, notre principale inquiétude en ce qui concerne le régime fiscal actuel -- inquiétude que partagent la plupart des Canadiens et Canadiennes -- est son évidente injustice. Sous sa forme la plus flagrante, cette injustice se manifeste lorsque des individus à revenu élevé et des sociétés rentables ne paient aucun impôt. Il y avait lieu d'espérer que cette situation aurait été corrigée par les propositions du Livre blanc. Malheureusement, le Livre blanc n'atteint même pas cet objectif limité.

En ce qui concerne les particuliers à revenu élevé, les nouvelles règles sur l'imposition des revenus de placements réduiront progressivement la possibilité pour les contribuables à revenu élevé d'échapper à l'impôt. Toutefois, certains pourront toujours y parvenir, principalement à cause de l'exemption "**révisée**" sur les gains en capital et de la déduction des intérêts sur les emprunts contractés aux fins d'investissement.

En ce qui concerne les sociétés contribuables, le Livre blanc estime que 60,000 des 110,000 sociétés rentables qui n'ont payé aucun impôt direct en 1983 n'en auraient pas payé non plus même si les réformes proposées de l'IDRS avait été en place cette année-là.

On ne s'est donc attaqué qu'avec bien peu d'élan aux manifestations d'injustice les plus flagrantes d'un régime fiscal fondamentalement inéquitable.

Mais outre ces manifestations les plus évidentes d'injustice, une question plus générale se pose. Les propositions de réforme du Livre blanc accroissent-elles le pourcentage de revenu que les contribuables à revenu élevé paieront en impôt par rapport au pourcentage que paieront les contribuables à faible revenu? Autrement dit, les changements sont-ils progressifs, sont-ils fondés sur la capacité de payer? Ils ne le sont pas, pour une raison évidente.

Le Livre blanc évalue les effets de ses propositions de réforme de l'IDRP sur les contribuables de différentes catégories de revenu. Ces évaluations comparent l'impôt sur le revenu des particuliers en 1988 avant et après la réforme et comprennent une mesure de la variation d'impôt à payer en pourcentage du revenu, ce qui constitue la mesure la plus appropriée du caractère progressif de ces dispositions. (Voir le tableau ci-dessous.) Comme on peut le constater, les réformes de l'IDRP ont un impact à peu près identique sur le pourcentage d'impôt que toutes les catégories devront payer. Autrement dit, la réforme de l'IDRP a un effet à peu près neutre en ce qui concerne la répartition du fardeau fiscal selon les catégories de revenu.

Effet global sur un foyer de 65 ans ou plus: Variation des impôts fédéral et provincial sur le revenu des particuliers, 1988

Revenu	Nombre de ménages touchés	Variation moyenne	Variation en pourcentage de l'impôt	Variation en pourcentage du revenu
($000)	(000)	($)	(%)	(%)
Moins de 15	405	- 160	-35.4	-0.9
15 - 30	605	- 350	-16.6	-1.6
30 - 50	265	- 265	- 4.4	-0.7
50 - 100	115	- 165	- 1.2	-0.2
100 et plus	35	-1,465	- 2.6	-0.8
Total	1,425	- 290	- 6.3	-0.9

Source: Réforme de l'impôt direct, p. 40, documents sur la réforme fiscale, min. des Finances, juin 1987

Cependant, ces propositions sont combinées à des propositions d'augmentation immédiate de la taxe de vente qui généreront des revenus de plus de $1 milliard par année et, en étage II, des propositions de réforme de la taxe de vente qui accroîtront les revenus à ce chapitre d'au moins $3 milliards de plus par année. Les augmentations proposées de la taxe de vente sont jumelées à des propositions visant à accroître le crédit remboursable à ce titre, pour protéger certains contribuables à faible revenu des effets de ces augmentations. Cependant, les taxes de vente demeurent des taxes intrinsèquement régressives. Et lorsqu'elles sont combinées à une augmentation des crédits remboursables au titre de la taxe de vente, le résultat est simplement une augmentation du niveau de revenu auquel s'applique la tendance régressive de ces taxes. Mise à part la taxe de vente remboursable, il demeure que des modifications neutres de l'IDRP combinées à une augmentation de taxe de vente ont pour effet que l'ensemble des propositions soit régressif.

Étant donné que le caractère progressif de l'impôt direct sur le revenu des particuliers est absolument vital au caractère progressif du régime fiscal dans son ensemble, il y a lieu de se demander pourquoi les modifications proposées à l'IDRP sont neutres du point de vue de la répartition du fardeau fiscal. À cet égard, nous remarquons d'abord qu'il y a trois grandes catégories de changements proposés qui affectent le caractère progressif de l'IDRP:

1) la conversion des exemptions et de certaines déductions en crédits d'impôt non remboursables: une mesure intrinsèquement progressive;

2) l'augmentation de l'imposition des revenus de placements (c'est-à-dire, des modifications au crédit d'impôt pour dividendes, l'imposition des gains en capital et l'élimination de la déduction pour revenu de placements): une mesure progressive;

3) l'introduction d'une nouvelle structure de paliers d'imposition selon laquelle le taux minimum d'impôt fédéral passe de 6 à 17% alors que le taux maximum décroît, passant de 34 à 29%: une mesure régressive.

Le tableau précédent démontre bien que l'effet progressif des deux premiers changements est annulé par l'effet régressif de la modification de la structure des paliers d'imposition. De fait, ces mesures s'annulent presque parfaitement les unes les autres, et on peut raisonnablement se demander si les changements de l'IDRP n'avaient pas justement pour objet une neutralité dans son effet sur la répartition du fardeau fiscal.

Finalement, avant de conclure sur cette question de la contribution du Livre blanc -- ou sa non-contribution -- au caractère progressif du régime fiscal, plusieurs questions doivent être soulevées, notamment:

- en vertu des propositions du Livre blanc, les particuliers à très faible revenu sont protégés de l'impôt grâce à des crédits non remboursables; toutefois, étant donné que ces crédits ne sont pas pleinement indexés, la valeur réelle de cette protection décroîtra au taux de 3% par année et une proportion grandissante de Canadiens et Canadiennes à faible revenu devront payer de l'impôt direct au cours des années à venir;

- étant donné que les diverses caractéristiques du régime fiscal sont traitées séparément les unes des autres et distinctement des programmes de sécurité du revenu, il est tout à fait possible que certains groupes à faible revenu subissent des taux marginaux d'imposition réels très élevés entraînés, par exemple, par les taux rétroactifs d'imposition en vertu des programmes directs de transfert reliés au niveau de revenu, les taux de réduction en vertu des crédits d'impôt remboursables reliés au niveau de revenu et les taux d'imposition marginaux positifs en vertu de l'IDRP;

- étant donné que l'aide sociale constitue la principale source de protection minimale du revenu des Canadiens et Canadiennes de moins de 65 ans, toute tentative pour améliorer le sort des Canadiens et Canadiennes à faible revenu au moyen de crédits d'impôt, remboursables ou non, doit être assortie d'une entente avec les provinces pour assurer que l'augmentation des crédits ne sera pas l'occasion de réduire les paiements d'aide sociale consentis par les provinces;

- enfin, il y a lieu de remarquer que les crédits non remboursables qui constitueront un aspect important de l'IDRP ont le même effet du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que des paiements uniformes universels, sauf à l'extrémité inférieure de l'échelle de revenus, où des paiements ont une plus grande valeur.

Comme nous l'avons remarqué dans la section précédente du présent mémoire, la question de justice comporte deux volets. Nous avons examiné les propositions du Livre blanc à la lumière de nos préoccupations relatives à leur caractère progressif -- ou équité verticale -- et constaté qu'elles laissaient beaucoup à désirer. Malheureusement, il en est de même pour ce qui est de l'équité horizontale -- principe selon lequel les personnes dont les revenus et les situations familiales sont semblables devraient être imposées de la même façon.

En ce qui concerne l'équité horizontale, nous nous inquiétons principalement du traitement préférentiel accordé aux revenus de placements par rapport aux autres formes de revenus, en particulier les revenus d'emploi. Il est vrai que le Livre blanc propose une réduction de la déduction et du crédit d'impôt pour dividendes, un léger retrait par rapport à la proposition originale du ministre des Finances visant à exempter d'impôt les premiers $500,000 de gains en capital réalisés au cours de la vie du contribuable, de même qu'une augmentation de 50 à 75% des gains en capital à inclure dans le revenu, et enfin, l'élimination de la déduction pour revenus de placements. Nous approuvons l'orientation générale que ces changements impriment au régime fiscal canadien,

avec cependant une importante réserve, puisque la question fondamentale demeure la suivante: lorsque ces changements seront entièrement mis en place, les revenus de placements seront-ils imposés de la même manière que les revenus d'emploi? Malheureusement, cela ne sera pas le cas. Les revenus de placements recevront toujours un traitement de beaucoup préférentiel. D'après nos calculs, un particulier réalisant des revenus de placements de $40,000 en 1988 ($10,000 de gains en capital et $30,000 de dividendes) devrait payer en vertu des nouvelles règles $1,252.24 d'IDRP fédéral alors qu'un particulier ayant gagné $40,000 de revenus d'emploi devra en payer $5,702.70. À titre de comparaison, en vertu des règles actuelles, ces particuliers paient respectivement $544.80 et $7,041.32 d'impôt. Voilà qui est bien loin de la philosophie de la Commission royale Carter, selon laquelle **"un dollar, c'est un dollar"**. Pour être plus précis, ajoutons simplement que nous ne croyons pas que les gens qui gagnent leur revenu de placements sur la plage d'un hôtel des tropiques contribuent davantage à l'économie canadienne que nos membres qui se présentent chaque jour au travail et reçoivent une rémunération pour produire des biens et des services.

Il y a lieu également de relever les questions suivantes, reliées au traitement fiscal des revenus de placements en vertu des propositions du Livre blan:

- non seulement les revenus de placements reçoivent-ils un traitement préférentiel par rapport aux revenus d'emploi, mais les frais encourus pour gagner ce revenu font également l'objet d'une déduction préférentielle. En vertu des règles actuelles, on ne peut déduire que $500 pour dépenses reliées à l'emploi, déduction que le Livre blanc propose d'éliminer, alors que les frais encourus pour **"gagner"** un revenu de placement sont pleinement déductibles en vertu du régime actuel comme du régime proposé;

- la valeur combinée du crédit d'impôt pour dividendes au fédéral et au provincial sera encore supérieure à ce qui pourrait être justifié par des préoccupations relatives à la double imposition des profits des sociétés -- même si l'on suppose que le plein fardeau de l'IDRS est porté par les actionnaires;

- par comparaison avec le crédit d'impôt pour dividendes et l'imposition limitée des gains en capital, la déduction pour revenu de placements est beaucoup plus largement utilisée par des particuliers à revenus moyens ou faibles et semble être d'une importance particulière pour les personnes de près de 65 ans ou de plus de 65 ans. Les conséquences de cette élimination sur ces groupes d'âge méritent une attention particulière. C'était là sans doute l'endroit le plus mal choisi pour affirmer résolument que **"un dollar, c'est un dollar"**;

- à de nombreuses reprises depuis mai 1985, nous avons suggéré au ministre des Finances que ses propositions relatives au traitement fiscal des REER et des régimes de retraite sont régressives; elles coûtent inutilement à la bourse publique des revenus fiscaux non réalisé; elles sont injustes en termes de génération; elles créent des complications inutiles lorsqu'il s'agit de négocier des améliorations aux régimes collectifs de retraite. Ces constatations demeurent valides malgré la proposition du Livre blanc de ralentir le rythme de leur mise en oeuvre.

En ce qui concerne le régime fiscal lui-même, notre principale préoccupation relative à l'équité horizontale se rapporte au traitement des revenus d'emploi par rapport aux revenus de placements. Toutefois, une autre question reliée à l'équité horizontale et touchée par une proposition du Livre blanc mérite d'être relevée. Il s'agit du traitement des familles avec enfants par rapport à celles sans enfants en vertu de notre régime fiscal et de transferts.

Le Livre blanc propose de convertir la déduction fiscale actuelle pour enfants à charge, d'une valeur approximative de $388 en 1988, en un crédit non remboursable de $54, pour les enfants de 18 ans et moins. En soi, la conversion de la déduction en crédits est une mesure progressive -- encore que les familles à faible revenu avec enfants bénéficieraient davantage d'une augmentation des prestations d'allocations familiales, qui ont les mêmes propriétés du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que les crédits non remboursables pour les catégories à revenu élevé. Toutefois, le nouveau crédit sera indexé uniquement au taux annuel d'inflation moins 3%. Cette indexation partielle a déjà été appliquée aux allocations familiales et sera appliquée également aux montants du crédit d'impôt actuel pour enfant ainsi qu'au niveau de revenu auquel s'applique le plein crédit. Autrement dit, toutes les principales composantes du système d'imposition et de transfert qui sont conçues pour créer une équité horizontale entre les familles avec et sans enfants verront leur valeur réelle diminuer de 3% par année. Le Congrès considère comme totalement inacceptable cette décision du gouvernement de réduire la valeur réelle de ces prestations.

Si le Livre blanc contribue à réduire le caractère progressif du régime fiscal dans son ensemble et ne contribue pas suffisamment à l'équité horizontale de l'IDRP, il traite par ailleurs des questions reliées au principe de la transparence principalement en les ignorant. À la réflexion, voilà qui est facile à comprendre. Il est frappant de constater qu'au moment d'articuler les principes directeurs de la réforme fiscale, dans le document intitulé "**Orientations dela réforme fiscale**" que le ministre des Finances a déposé à la Chambre des Communes en octobre 1985, il n'était nullement question des problèmes que nous avons soulevés lorsque nous avons traité du principe de transparence. Voilà qui est particulièrement malheureux.

Deux des propositions du Livre blanc sont particulièrement choquantes pour ce qui a trait à notre préoccupation selon laquelle le fardeau fiscal et toute modification de celui-ci doivent être parfaitement visibles. La première est le refus de restaurer la pleine indexation des paliers d'imposition qui restent et d'appliquer le

principe de la pleine indexation aux crédits d'impôt proposés. La seconde est l'augmentation à l'étape I des revenus provenant des taxes de vente, sans égard du tout à la visibilité, et l'augmentation proposée à l'étape II des revenus tirés des taxes de vente qui se préoccupe à peine de la visibilité.

Il est également choquant à cet égard que le Livre blanc ne traite nullement du fait que les encouragements fiscaux ne font l'objet d'aucun mécanisme pour en faire rapport et forcer le gouvernement à rendre compte de leur utilisation. Il est tout à fait remarquable -- et même retors -- de présenter un Livre blanc qui propose de réduire ou d'éliminer plusieurs préférences fiscales mais passe sous silence le besoin de rapports réguliers et comparables sur des questions telles le coût annuel en termes de revenus des divers encouragements fiscaux, l'utilisation de ces mesures par les divers groupes de particuliers et de sociétés contribuables et l'efficacité avec laquelle les encouragements fiscaux atteignent leurs objectifs. Il nous semble que ce genre de rapport s'impose non seulement au nom de la transparence, mais également pour fonder la crédibilité du Livre blanc lui-même.

En effet, on ne peut pas dire que le Livre blanc constitue un exemple éclatant de transparence. La plupart des questions importantes relatives à l'impact des propositions du Livre blanc sont fort bien dissimulées. Par exemple, voici des questions importantes auxquelles ni le Livre blanc ni les documents afférents ne répondent:

- quel est l'effet combiné sur la répartition du fardeau fiscal des modifications proposées à l'IDRP et aux taxes fédérales de ventes à l'étape I et à l'étape II?

- comment l'IDRP et le fardeau fiscal total des diverses catégories de revenu ont-ils changé depuis 1984, lorsque le gouvernemnt actuel est entré en pouvoir, et comment changera-t-il à l'avenir étant donné l'indexation partielle des crédits et paliers d'imposition proposés? (Cette question devient particulièrement pertinente étant donné que la réforme

du Livre blanc prétend réduire le fardeau fiscal d'IDRP de $2.5 milliards par année et faire en sorte que 800,000 Canadiens et Canadiennes à faible revenu n'aient plus à payer d'impôt direct. Dans ce contexte, il y a lieu de remarquer qu'un document du budget déposé en 1986 prévoyait que les modifications à l'IDRP introduites par le ministre des Finances actuel, entraîneraient une augmentation des revenus à ce titre de $4.3 milliards d'ici 1990!)

- quels sont les effets distincts sur l'aptitude à générer des revenus de l'IDRP et sur la répartition du fardeau fiscale de 1) la conversion des exemptions et de certaines déductions en crédits d'impôt et 2) la modification de la structure d'imposition?

- en ce qui concerne l'impôt direct sur le revenu des sociétés:

  - comment l'impact des modifications de l'IDRS sur les revenus estimés se compare-t-il au total des revenus perdus à cause des encouragements fiscaux?

  - quels sont les taux d'imposition réels des sociétés de diverses tailles et divers degrés de capitalisation en vertu des règles actuelles et des règles proposées?

  - comment les règles actuelles et proposées affectent-elles le degré de concentration de la propriété des sociétés?

  - s'il est raisonnable de réduire ou d'éliminer certaines dispositions fiscales préférentielles de l'IDRS, quelles sont les formes les plus appropriées d'appui gouvernemental aux sociétés?

Il s'agit là de questions et certaines d'entre elles se répercutent bien au-delà du régime fiscal lui-même, particulièrement celles qui se rapportent à l'IDRS. On ne peut faire une réelle critique du Livre

blanc sans aborder ces questions et bon nombre d'autres tout aussi importantes pour lesquelles on ne retrouve pourtant aucune réponse ni dans le Livre blanc ni dans les documents afférents. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Livre blanc lui-même n'est pas un modèle de transparence en ce qui concerne la discussion publique des questions fiscales.

Comme nous l'avons remarqué dans la section précédente du présent mémoire, un manque de transparence s'accompagne inévitablement de l'absence de mécanisme pour rendre des comptes responsables. À cet égard, le Livre blanc ne fait pas exception à la règle.

Le Livre blanc prétend répondre de façon responsable aux inquiétudes fondées des Canadiens et Canadiennes sur la justice de notre régime fiscal, mais cela ne semble pas être la principale préoccupation qui en a guidé la confection. La préoccupation qui semble avoir été la plus marquante sur les propositions du Livre blanc est le désir d'harmoniser le régime fiscal canadien à celui que les États-Unis ont adopté en résultat de leur réforme fiscale. À notre avis, ce n'est nullement accidentel que le taux de base de l'IDRS proposé par le Livre blanc et le taux marginal supérieur d'imposition de l'IDRP soient virtuellement identiques à ceux adoptés aux États-Unis. En outre, ayant décidé de plafonner ces taux au même niveau que ceux des États-Unis, nous croyons qu'il était inévitable également de tenter d'élargir l'assiette fiscale de l'IDRS et de l'IDRP en réduisant ou en éliminant certains encouragements fiscaux, sans quoi ni l'IDRS ni l'IDRP n'auraient généré suffisamment de revenu.

Non seulement le contenu des réformes du Livre blanc s'apparente-t-il aux mesures américaines, mais également le moment choisi est le même qu'aux États-Unis. En février 1986, lorsque le ministre des Finances a présenté son budget, il n'était pas question de réformer en profondeur le régime fiscal. Or, la question est devenue importante à l'été 1986, au moment où le Congrès américain a adopté une loi sur la réforme fiscale. Et maintenant, le CTC, comme nombre de groupes au

Canada, doit tenter de suivre le rythme effréné d'un ordre du jour législatif qui prévoit la mise en oeuvre de l'étape I de la réforme fiscale dès janvier 1988, afin que le Canada puisse suivre le "rythme américain".

Nous sommes certains que les membres du Comité peuvent comprendre l'insatisfaction inévitable d'avoir à traiter d'une question si importante selon un échéancier si serré. (À titre de comparaison, il s'est écoulé cinq ans entre la publication du Rapport de la Commission royale Carter et l'annonce des modifications au régime fiscal qui en sont découlées.) Toutefois, notre insatisfaction devient de l'exaspération lorsque nous constatons que la hâte avec laquelle le gouvernment actuel veut procéder à la réforme fiscale est déterminée par l'introduction prochaine de nouvelles lois fiscales dans un pays étranger.

En ce qui concerne le degré de ressemblance entre les propositions du Livre blanc et la réforme fiscale américaine, il y a lieu de soulever deux autres questions au sujet des propositions elles-mêmes et trois autres, de nature plus générale. D'abord, en ce qui concerne les propositions:

1) l'apparente nécessité de conformer le taux marginal d'IDRP au Canada à celui des États-Unis a gravement nui au caratère progressif de l'IDRP lui-même et, ce qui est plus grave, du régime fiscal dans son ensemble;

2) la décision de relier le taux général de l'IDRS au Canada à celui des États-Unis a gravement limité l'aptitude à générer des revenus de l'IDRS canadien. Le Livre blanc estime que la réduction des taux de l'IDRS coûtera d'ici 1992, $1,890 millions au gouvernement fédéral.

Les remarques générales suivantes s'imposent également:

1) apparenter l'IDRP et l'IDRS canadiens à ceux des États-Unis, cela s'inscrit dans le même processus visant à apparenter les

règles du jeu des entreprises entre les deux pays en préparation d'un accord de libre-échange, tout comme la déréglementation et la privatisation;

2) il est également vrai que d'autres gouvernements canadiens depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont formulé leur politique fiscale de façon à l'apparenter à celle des États-Unis. Par exemple, c'est pour cette raison, en grande partie, que les gouvernements précédents ont rejeté les principales recommandations de la Commission royale Carter et l'introduction de l'amortissement sur deux ans de l'équipement et du matériel dans le secteur manufacturier;

3) à mesure que se sont déroulés ces divers épisodes de l'harmonisation de la situation fiscale entre le Canada et les États-Unis, deux choses cruciales n'ont jamais été faites: d'abord, les gouvernements qui se sont succédés n'ont jamais offert au public canadien des évaluations empiriques raisonnables des pertes économiques qu'ils subiraient si le régime fiscal canadien devait mettre davantage l'accent sur l'équité que ne le fait le régime américain; ensuite, et c'est là le plus important, on n'a jamais offert aux Canadiens et Canadiennes un système fiscal plus équitable qu'aux États-Unis mais plutôt "**moins concurrentiel**", avec les possibilités de coûts économiques qui en résultent.

Nos vues sur la ressemblance entre les propositions de réforme fiscale du Canada et des États-Unis peuvent être perçues par certains comme une polémique inutile. Pourtant, nous ne sommes pas de cet avis. Le caractère progressif de l'IDRP et de l'aptitude à générer des revenus de l'IDRS ont été gravement restreints par la volonté d'imiter au Canada la réforme fiscale des États-Unis. Ces caractéristiques négatives des propositions du Livre blanc sont si importantes que le fardeau de la preuve ne repose plus sur les groupes tels le nôtre mais sur le gouvernement. C'est le gouvernement qui doit démontrer ce qu'il en coûterait en termes économiques si le régime fiscal canadien mettait

davantage l'accent sur l'équité que ne le fait le régime américain et qui doit également démontrer comment cela serait en conflit avec ce que veulent les Canadiens et Canadiennes. Nous avons soulevé cette question sous le titre général de la responsabilité parce que nous croyons qu'en prenant pour modèle le régime fiscal des États-Unis, cela nie le principe selon lequel le gouvernement canadien doit rendre compte au public canadien de la justice du régime fiscal canadien. Voilà la principale préoccupation des Canadiens et Canadiennes qui exigent une réforme fiscale et cette préoccupation est en grande partie sacrifiée pour apparenter notre régime fiscal à celui des États-Unis.

En ce qui concerne le principe de simplicité, ce qui est le plus frappant dans les propositions du Livre blanc, c'est à quel point on réussit peu à simplifier l'impôt direct sur le revenu des particuliers. Presque toutes les exemptions et les déductions actuelles demeurent intactes, soit sous forme de crédits non remboursables ou de déductions. Les seules exceptions à cette règle sont les déductions pour dépenses reliées à l'emploi et pour revenus de placements, qui ont été entièrement éliminées. Malheureusement, pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'endroits particulièrement mal choisis pour entreprendre un processus de simplification. Sauf pour ces deux exceptions, les contribuables devront s'habituer à des nouveaux formulaires de déclaration d'impôt qui ne seront pas vraisemblablement plus simples ou plus faciles à comprendre que les formulaires actuels.

Il nous semble que l'une des raisons pour lesquelles on a accompli aussi peu de progrès en ce qui concerne la simplification de l'IDRP, c'est que ces diverses dispositions sont considérées séparément des programmes de dépenses directes. En conséquence, on n'a pas recommandé de simplifier le régime fiscal en transformant les dispositions fiscales en programmes de dépenses directes. Deux "**mesures sociales**" constituent des exemples particulièrement frappants des occasions dont on n'a pas profité. Le Livre blanc propose de convertir l'exemption pour enfants à charge et l'exemption en raison d'âge en crédits non remboursables. Pour les groupes cibles de chacune de ces mesures fiscales, il existe

des programmes de dépenses directes universelles à taux fixe, c'est-à-dire les allocations familiales et les prestations de sécurité de la vieillesse. Dans chaque cas, le programme universel à taux fixe a les mêmes propriétés du point de vue de la répartition du fardeau fiscal que les crédits proposés, sauf pour les catégories de revenu les plus faibles où les paiements universels ont une plus grande valeur à cause de la nature "non remboursable" des crédits. Il est difficile de comprendre pourquoi le Livre blanc n'a pas recommandé la transformation des mesures fiscales pertinentes en programmes de dépenses directes, à moins que les mesures fiscales aient été traitées tout à fait séparément des mesures de dépenses directes afférentes. Il y a lieu également de remarquer qu'en transformant des dispositions fiscales en programmes de dépenses directes, cela simplifierait le système de soutien du revenu et le régime fiscal.

Nous ne sommes pas certains que les modifications à l'IDRS proposées par le Livre blanc le rendent plus ou moins complexe qu'à l'heure actuelle. Toutefois, nous remarquons que les propositions du Livre blanc apportent plusieurs modifications aux encouragements fiscaux des sociétés sans examiner les questions fondamentales relatives aux moyens les plus appropriés par lesquels le gouvernement peut venir en aide aux entreprises. Depuis de nombreuses années, le CTC affirme qu'en règle générale le soutien aux entreprises devrait être fourni principalement par des subventions directes, reliées au rendement, plutôt que par des encouragements fiscaux. Bien que nous soyons de cet avis à cause de la plus grande efficacité d'un tel soutien et du fait qu'on doive davantage rendre compte de son utilisation, cette forme de soutien entraînerait également une simplification de l'IDRS. Ici encore, le Livre blanc néglige cette source possible de simplification de l'IDRS.

Enfin, en ce qui concerne la taxe de vente, nous aimerions simplement noter ce qui suit en ce qui concerne la simplicité et la deuxième étape de la réforme. Le Livre blanc présente en deuxième étape trois options pour la réforme de la taxe de vente, qui sont toutes des variations sur une taxe à la valeur ajoutée ou **"multi-stades"**. Le Livre blanc affirme également très clairement que le fardeau de ces taxes sera

transmis au consommateur, à la vente au détail. Nous sommes frappés de constater que chacune des variations de la taxe de vente multi-stades comporte un fardeau administratif à chaque étape du processus de production. Étant donné cela et le fait que les détaillants seront les percepteurs de taxe pour le consommateur, aux fins de simplicité, il y aurait lieu de considérer l'option d'une taxe nationale sur les ventes au détail. Cette solution contribuerait également à une plus grande visibilité de la taxe.

Pour conclure cette analyse sommaire du Livre blanc, nous commenterons les modifications proposées à l'impôt direct sur le revenu des sociétés. Ici encore, nos préoccupations dans ce domaine ne se classent pas précisément selon les principes que nous avons utilisés pour organiser nos commentaires jusqu'ici. En outre, nous sentons le besoin de procéder avec une prudence extrême dans la section suivante en soulignant que les modifications proposées à l'IDRS et l'analyse qu'on en fait dans le Livre blanc sont moins utiles pour étudier les questions qui nous préoccupent que ne le sont les autres sections du Livre blanc.

Cela dit, nous organiserons nos commentaires selon trois questions interreliées:

- la sous-utilisation de l'assiette fiscale des sociétés;
- l'utilisation des encouragements fiscaux pour les sociétés;
- le rôle du régime fiscal des sociétés pour encourager la concentration de la propriété.

Relativement à ces questions, il y a lieu de remarquer que le Livre blanc traite de la sous-utilisation de l'assiette fiscale des sociétés dans une certaine mesure, en présentant un ensemble de propositions destinées à accroître les revenus de l'IDRS. Par ailleurs, le Livre blanc traite partiellement de la question des encouragements fiscaux en réduisant ou en éliminant certains d'entre eux mais en général ne traite pas de leur rôle dans l'IDRS, de leur efficacité, des problèmes de

responsabilité qu'ils soulèvent ou des solutions de rechange. Enfin, le Livre blanc ignore complètement la question de la relation entre l'IDRS et la concentration de la propriété des sociétés.

Pour ce qui est de cette dernière question, si elle n'avait jamais été abordée par le passé, on pourrait comprendre qu'elle ne le soit pas non plus ici. On aurait également pu pardonner cet oubli si le processus politique prévoyait des occasions régulières d'examiner et de traiter cette question. Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont respectées. C'est donc une grave lacune du Livre blanc que de n'avoir pas soulevé cette question en abordant l'IDRS.

Étant donné l'absence de données pertinentes dans le Livre blanc et le peu de temps dont nous disposions pour préparer ce mémoire, nous ne sommes pas en mesure de prendre définitivement position sur la contribution de l'IDRS à la concentration des entreprises. Toutefois, nous souhaiterions que le Comité ne clôture pas ses délibérations sans avoir examiné cette question en profondeur. Il y a lieu particulièrement d'examiner les questions suivantes:

- comment les encouragements fiscaux utilisés par les très grandes entreprises et les plus petites diminuent-ils leur taux réel d'imposition en facilitant une croissance plus rapide des grandes entreprises?

- dans quelle mesure les prises de contrôle et les fusions sont-elles facilitées par les caractéristiques suivantes de l'IDRS:

  1) le fait que l'on ne considère pas que des gains en capital sont réalisés lorsque les fusions sont financées par des échanges action pour action;

  2) le fait que les intérêts sur les prêts servant à financer les prises de contrôle et les fusions sont déductibles d'impôt;

3) les dispositions généreuses qui permettent de répartir les pertes fiscales sur les exercices antérieurs et futurs et le droit des nouveaux propriétaires de sociétés de racheter les pertes fiscales au moyen de fusions et de prises de contrôle.

- dans quelle mesure les conglomérats sont-ils encouragés par les dispositions qui permettent de déduire les pertes fiscales encourues par un secteur de l'entreprise des profits réalisés dans un autre?

En proposant au Comité d'examiner ces questions, nous ne sommes pas en mesure d'identifier précisément la contribution de chacune d'entre elles à la concentration de la propriété des entreprises au Canada. Toutefois, **"la simple logique de la situation"** dicte qu'elle mérite au moins d'être examinée. En outre, bien que nous ayons déjà remarqué que les questions reliées à l'IDRS ne s'inscrivent pas parfaitement dans une analyse du caractère progressif du régime fiscal, nous nous préoccupons énormément du fait que la concentration de la propriété des entreprises au Canada contribue au fait qu'une portion croissante de la richesse du Canada est contrôlée par un très petit groupe de personnes.

Nous avons également remarqué ci-dessus que le Livre blanc ne discute pas directement des principes du rôle des encouragements fiscaux dans l'IDRS et que par conséquent, il ne répond pas à la question générale de l'utilisation appropriée des encouragements fiscaux par rapport à d'autres formes de soutien. Il n'y a pas lieu ici de s'étendre davantage sur ce sujet. Il suffit de remarquer que cette question est reliée aux deux autres que nous avons soulevées relativement à l'IDRS. Dans la mesure où les encouragements fiscaux sont davantage utilisés par les grandes entreprises, ils peuvent contribuer à la concentration de la propriété des entreprises. En outre, elles restreignent l'aptitude de l'IDRS à générer des revenus. Comme le fait remarquer le Livre blanc, le taux réel d'imposition des sociétés

rentables avant la réforme n'est que de 18.7%, malgré que le taux statutaire de base soit de 36%; on remarque également qu'en 1983, 110,000 sociétés rentables n'ont payé aucun impôt direct.

Pour le CTC, l'une des questions cruciales à poser sur les propositions de réforme de l'IDRS est la suivante: ces propositions utilisent-elles pleinement l'assiette fiscale des sociétés? À cet égard, il y a lieu de remarquer que la réforme de l'IDRS comprend un élargissement de l'assiette fiscale des sociétés par l'élimination et la réduction de certains encouragements fiscaux et l'abaissement des taux d'imposition des sociétés. Le Livre blanc estime que d'ici 1992, l'élargissement de l'assiette fiscale prévu dans la réforme accroîtra les revenus au titre de l'IDRS de $3,450 millions alors que la réduction des taux entraînera une perte nette de $1,890 millions, ce qui signifie que les revenus nets au titre de l'IDRS augmenteront de $1,580 millions. Il est frappant également de constater que la tentative pour élargir l'assiette fiscale a été très sélective puisqu'elle a choisi d'éliminer ou de réduire un nombre limité de dispositions. Ainsi, des $3,450 millions d'augmentation de revenus résultant de l'élargissement de l'assiette fiscale, $2,220 millions résultent de deux ensembles de modifications: les mesures touchant le secteur des finances, de l'assurance et de l'immobilier ($1,150 millions) et les nouvelles règles sur l'amortissement ($1,070 millions).

La réforme du régime fiscal des sociétés proposée par le Livre blanc est bien loin de prévoir la pleine utilisation de l'assiette fiscale des sociétés. Le Livre blanc dépeint lui-même très bien cette situation, en remarquant que des 110,000 sociétés rentables qui n'ont payé aucun impôt direct en vertu des règles actuelles, 60,000 n'en auraient pas payé même si les nouvelles règles avaient été en place. Idéalement, on devrait pouvoir comparer les augmentations de revenu attribuables à l'élargissement de l'assiette fiscale avec le coût total des encouragements fiscaux aux entreprises de façon à mesurer à quel point l'élargissement de l'assiette fiscale élimine les encouragements fiscaux. Malheureusement, le Livre blanc ne fournit pas les données qui permettraient une telle analyse et nous n'avons pas eu le temps de les

préparer nous-mêmes. Mais on peut remarquer que le ministère des Finances estimait en 1981 que le fait que les sociétés peuvent déduire un amortissement supérieur à l'amortissement comptabilisé coûtait au gouvernement fédéral de $1,726 millions à $2,216 millions d'impôt par année. Voilà qui est presque le double de l'estimé des revenus fiscaux prévus pour 1992 en résultat des nouvelles règles relatives à l'amortissement. Autrement dit, nous demeurons persuadés qu'on peut encore faire beaucoup pour élargir l'assiette fiscale des sociétés.

Nous sommes également sceptiques quant à la nécessité de compenser les sociétés contribuables pour l'élargissement de l'assiette fiscale en réduisant les taux d'imposition. À cet égard, il y a lieu de remarquer d'abord que la réduction des taux réduit l'augmentation potentielle des revenus en impôt des sociétés de $3,450 millions en 1992, à $1,580 millions. Ensuite, étant donné que certaines entreprises dans plusieurs industries paient presque le plein taux statutaire d'impôt, il est difficile d'accepter l'idée que les taux statutaires actuels sont trop lourds. De fait, il semblerait que la seule raison évidente pour laquelle on réduit le taux statutaire d'IDRS est de le maintenir parallèle à celui des États-Unis. Mais, comme nous l'avons noté précédemment, en ce qui concerne l'harmonisation de notre régime fiscal et de celui des États-Unis, c'est le gouvernement qui doit porter le fardeau de la preuve. Nous savons que des revenus fiscaux importants sont perdus en réduisant le taux au niveau américain. Il reste au gouvernement à démontrer que c'est là une mesure nécessaire que souhaitent les Canadiens et Canadiennes.

Nous désirons également noter notre opposition catégorique au fait que les sociétés puissent différer des impôts encourus en vertu des taux actuels pour ensuite les payer au nouveau taux. À notre avis, des impôts différés accumulés devraient être payés au taux actuel; la réforme fiscale ne devrait pas procurer d'aubaines inattendues aux sociétés qui ont accumulé de l'impôt à payer.

ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UNE SOLUTION DE RECHANGE

À mesure que nous avons exprimé nos vues sur le Livre blanc, nous avons en même temps laissé entendre comment nous envisageons la réforme fiscale; nos commentaires critiques du Livre blanc dérivent naturellement de nos propres perspectives à cet égard. Dans la présente section, nous résumerons brièvement les perspectives positives sur lesquelles sont fondés nos commentaires critiques de la section précédente. Nous espérons que l'exposé de ces perspectives positives fera ressortir clairement la nature d'une réforme fiscale fondée sur la justice, la transparence et la simplicité.

L'un des objectifs des réformes proposées par le Livre blanc est de rééquilibrer les sources du revenu fiscal du gouvernement. L'impôt direct sur le revenu des particuliers doit être réduit et l'impôt des sociétés et les taxes de ventes doivent être accrus. Il se peut qu'il y ait autant d'illusion que de réalité dans cet exercise, mais le rééquilibre demeure l'objectif déclaré. En outre, ce rééquilibre doit se réaliser d'une façon neutre du point de vue des revenus, c'est-à-dire que le système réformé doit générer à peu près le même revenu que le régime actuel.

À notre avis la question de l'équilibre doit être abordée avec un sens profond de l'équité. Nous savons que le seul impôt actuel qui a clairement la possibilité d'être progressif est l'impôt direct sur le revenu des particuliers; l'IDRS n'est pas si clair en terme de progressivité et les taxes de ventes sont nettement régressives. C'est pourquoi, si le régime fiscal dans son ensemble doit être progressif, l'impôt direct sur le revenu des particuliers doit être fortement progressif pour compenser les effets des autres formes d'imposition. En outre, l'IDRP doit être une source principale de revenus fiscaux de façon à réduire la nécessité d'avoir recours aux taxes de vente. De fait, l'une des règles fondamentales d'une réforme fiscale qui mettrait l'accent sur la justice serait qu'il n'y ait aucune augmentation des taxes de vente.

Nous voulons répéter, comme nous l'avons dit dans la section précédente, que nous voudrions être certains que l'assiette fiscale des sociétés sera pleinement utilisée comme source de revenu fiscal et que les propositions du Livre blanc ne réalisent pas cet objectif. Si l'assiette fiscale des sociétés était pleinement utilisée, le caractère progressif de l'IDRP pourrait être amélioré à l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus et il serait moins nécessaire d'augmenter les taxes de vente.

Dans le contexte canadien actuel, on peut douter du fait que l'équité réclame un ensemble de réformes neutres en termes de revenus. Comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs reprises dans le présent mémoire, les Canadiens et Canadiennes s'inquiètent principalement du fait que bon nombre de personnes à revenu élevé et de sociétés rentables ne paient pas leur juste part d'impôt. Les Canadiens et Canadiennes veulent que ces contribuables payent eux aussi leur juste part d'impôt. En atteignant cet objectif, on augmenterait du même coup la justice du régime fiscal et on accroîtrait les revenus du gouvernement.

Nous ne nous étendrons pas sur cette question très longtemps mais il y a lieu de faire ressortir certains points qui y sont reliés. D'abord, les revenus fiscaux totaux au Canada en pourcentage du produit intérieur brut sont quelque peu sous la moyenne pour le monde industrialisé. Ensuite, nous avons toujours des besoins importants qui ne sont pas remplis du côté des services sociaux et du soutien au revenu. Enfin, nous remarquons que le gouvernement actuel ne sent pas le besoin d'être neutre lorsqu'il coupe les dépenses; autrement dit, lorsqu'il coupe les dépenses dans un domaine, il ne se sent pas obligé de les augmenter dans un autre. Or, si l'on n'exige pas la neutralité du côté des dépenses budgétaires, pourquoi l'exiger du côté des revenus?

Avant de conclure sur la question de l'équilibre des revenus, nous devons ajouter un dernier commentaire. Nous avons fait remarquer précédemment que l'IDRP est le seul impôt <u>actuel</u> qui soit nettement progressif. Toutefois, il y a lieu également de remarquer que le Canada est l'un des rares pays industrialisés qui ne taxe pas la richesse. À

notre avis, richesse signifie capacité de payer de l'impôt, ce qui, de par sa nature même, constitue potentiellement une assiette fiscale progressive. Une réforme fiscale axée sur la justice envisagerait d'imposer la richesse au-delà d'un seuil moyen.

Le Livre blanc commence bien pour améliorer la justice de l'IDRP en convertissant les exemptions et certaines déductions en crédits d'impôt. Cependant nous nous inquiétons du fait que malgré les crédits proposés, de nombreuses personnes dont les revenus se situent au seuil de la pauvreté paieront tout de même de l'impôt direct et que les crédits n'ont pas été étendus au RÉER et aux contributions à des régimes de retraite. À cet égard, nous remarquons que pour les particuliers à faible revenu, le fait de pouvoir déduire de l'impôt les contributions à un régime de retraite est d'une valeur minime et que la valeur nette de leurs épargnes en vue de la retraite sera réduite de moitié si le revenu de retraite se situe sous le niveau auquel le supplément de revenu garanti cesse d'être payé. Autrement dit, on n'est pas encouragé à épargner en vue de la retraite. Ceci dit, nous signalons que la meilleure façon d'assurer des revenus de retraite adéquats aux personnes à revenu moyen et faible est d'accroître les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec.

Malheureusement, l'effet progressif des nouveaux crédits sur l'IDRP est entièrement sapé par la nouvelle structure de taux proposée par le Livre blanc. Si la révision de la structure des taux avait été dictée par l'équité, on n'aurait pas mis la priorité sur la réduction du nombre de paliers d'imposition et le resserrement de la fourchette des taux. On aurait plutôt donné priorité à l'introduction de nouveaux taux, plus élevés, à l'extrémité supérieure de l'échelle de revenus. Lorsque les hauts dirigeants d'entreprises reçoivent des salaires de plus de dix fois le salaire moyen, nous ne voyons pas du tout pourquoi le taux marginal d'imposition supérieur devrait s'appliquer à un niveau de revenu imposable d'un peu plus de deux fois le salaire moyen. Le Livre blanc perpétue dans le processus de réforme du régime fiscal canadien une tendance décourageante à réduire à la fois le taux marginal supérieur d'imposition et le niveau de revenu auquel il s'applique; les

réformes Benson en 1971 et MacEachen en 1981 comportaient également ces caractéristiques. Les seuls taux d'IDRP qui devraient être réduits sont ceux qui s'appliquent aux revenus du bas de l'échelle jusqu'aux revenus moyens.

Une réforme équitable de l'IDRP doit également éliminer le traitement inégal des revenus d'emploi par rapport aux revenus de placements. L'IDRP doit traiter tous les revenus selon le principe que **"un dollar, c'est un dollar"**. Dans cette perspective, les gains en capital devraient être imposés à 100%, sans exemption, et le crédit d'impôt pour dividendes devrait subir l'un des sorts suivants:

1) il devrait être éliminé;

2) il devrait être éliminé et tous les profits de l'entreprise répartis selon les actionnaires et imposés à titre de revenu personnel (noter à cet égard notre réserve de la page 26);

3) la valeur combinée fédérale et provinciale du crédit devrait être réduite à la moitié du taux réel moyen d'IDRS, selon l'hypothèse que la moitié de l'IDRS est reportée sur les consommateurs;

4) le crédit pour dividendes reçus de sociétés serait la moitié du taux d'IDRS de chaque société.

En outre, l'IDRP doit tenir compte de façon équitable des frais encourus pour gagner un revenu d'emploi par rapport à un revenu de placement. Le Livre blanc propose d'éliminer la déduction pour dépenses reliées à l'emploi tout en continuant à permettre la déduction illimitée des frais encourus pour **"gagner"** un revenu de placement, ce qui est inacceptable.

Nous avons déjà signalé que l'équité exige une pleine utilisation de l'assiette fiscale des sociétés. Toutefois, comme la plupart des Canadiens et Canadiennes, nous croyons également que la justice exige que toutes les sociétés rentables paient de l'impôt. Cet objectif

pourrait être atteint en éliminant tous les encouragements fiscaux de l'IDRS et en les remplaçant par des programmes de subventions. Comme le faisait remarquer la Commission Carter, cette approche a l'avantage d'améliorer la transparence et la responsabilité de l'appui gouvernemental aux entreprises. Toutefois, dans un avenir immédiat, cette philosophie est probablement difficile à mettre en pratique. C'est pourquoi la seule solution de rechange possible à l'heure actuelle est sans doute d'imposer un impôt minimum aux sociétés. À cet égard, nous remarquons avec étonnement qu'il s'agit là d'une caractéristique essentielle de la réforme fiscale américaine que le Livre blanc n'a pas adoptée.

En outre, il y lieu de faire ressortir une fois de plus nos préoccupations sur les rapports entre l'IDRS, la concentration de la propriété des entreprises et l'accumulation de la richesse entre les mains d'un petit nombre. Un exercice de réforme fiscale guidé par des principes de justice n'aurait pas ignoré cette question.

Nous avons déjà mentionné précédemment que la justice dicterait qu'il n'y ait pas d'augmentation des revenus fédéraux au titre de la taxe de vente. Toutefois, nous voulons également noter notre vive opposition à la taxation de biens et de services essentiels, en particulier les aliments. En adoptant cette position, nous ne perdons pas de vue l'argumentation solide du gouvernement en faveur d'une assiette fiscale compréhensive au titre de la taxe de vente et nous partageons également son avis selon lequel la taxe actuelle à la fabrication est dépassée. Ceci dit, nous n'oublions pas non plus les arrangements chaotiques, pingres et infâmants qui sont actuellement en place pour fournir une protection minimale du revenu aux Canadiens et Canadiennes de moins de 65 ans, ni de l'incroyable augmentation de la pauvreté au Canada au cours des dernières années. Dans les circonstances actuelles, une proposition visant à taxer les biens et les essentiels accentuera simplement la détérioration de notre société. De fait, on voit difficilement comment on peut même songer à taxer les biens essentiels en l'absence d'un effort fédéral-provincial concerté pour améliorer la protection du revenu minimum des Canadiens et Canadiennes.

Nos perspectives différentes de celles du Livre blanc sont guidées non seulement par une préoccupation d'équité, mais également de transparence en matière fiscale. Plus particulièrement, notre préoccupation relative à la visibilité de l'impôt et du fardeau fiscal nous porte à proposer que la pleine indexation des paliers d'imposition et des crédits proposés fasse partie de l'ensemble de la réforme fiscale. En outre, nous sommes d'avis que quelle que soit la solution de rechange adoptée pour remplacer la taxe actuelle à la fabrication, elle devra être visible pour les consommateurs qui doivent payer la note.

Nous avons également remarqué précédemment que la croissance des encouragements fiscaux a occulté le degré de soutien gouvernemental et son rapport aux divers objectifs poursuivis. C'est pourquoi nous croyons que la transparence exige la publication régulière des comptes de dépenses fiscales, de l'impact de celles-ci sur la répartition du fardeau fiscal ainsi qu'une évaluation de leur efficacité dans la poursuite de leurs objectifs déclarés. De cette manière, la réforme fiscale doit comprendre un engagement à rendre compte des encouragements fiscaux de façon à ce que les Canadiens et Canadiennes puissent se faire une idée raisonnable de cette importante caractéristique de notre régime fiscal.

Nous voulons réitérer également notre malaise face au fait que ni les gouvernements ni les sociétés contribuables n'ont à rendre compte de l'utilisation des encouragements fiscaux. C'est pourquoi nous répétons que nous souhaitons voir ces mesures remplacées par des programmes de subventions directes assortis d'exigences spécifiques relatives au rendement.

En ce qui concerne les perspectives de simplification du régime fiscal, nous signalerons d'abord que l'IDRP serait simplifié si les revenus d'emploi et les revenus de placements étaient traités également. Ensuite, le régime pourrait être encore simplifié en examinant

comment les mesures fiscales sociales de l'IDRP pourraient être intégrées dans des programmes directe de transfert. Il devrait être possible de cette façon de simplifier à la fois l'IDRP et l'ensemble des activités gouvernementales de soutien du revenu.

L'IDRP pourrait être grandement simplifié également si les encouragements fiscaux étaient remplacés par des programmes de subventions. Comme nous l'avons fait remarquer, une telle conversion aurait pour effet d'accroître à la fois la transparence et la responsabilité.

Enfin, en ce qui concerne les taxes de ventes, il nous semble que la solution de rechange la plus simple pour la taxe actuelle à la fabrication serait une taxe fédérale sur les ventes au détail.

CONCLUSION

Lorsque le ministre des Finances a annoncé à l'été 1986 que le gouvernement avait l'intention d'entreprendre une réforme fiscale, le CTC -- tout comme bon nombre de Canadiens et Canadiennes -- s'en est réjoui. Il nous semble que voilà une excellente occasion de corriger l'injustice de notre régime fiscal, injustice flagrante pour quiconque examine notre régime fiscal. Le fait que des particuliers à revenu élevé et des sociétés rentables peuvent échapper totalement à l'impôt constitue l'un des symptômes les plus grotesques d'un régime fiscal qui a perdu tout sens de l'équité.

Malheureusement, nous aurions dû porter davantage attention au motif fondamental de la soudaine conversion du ministre des Finances à la réforme fiscale, c'est-à-dire la réforme fiscale américaine. Car les réformes proposées par le Livre blanc ne sont nullement guidées par les préoccupations des Canadiens et Canadiennes pour l'équité, la transparence et la simplicité, mais plutôt, pour le fond comme pour la forme, par une tentative d'arrimer le régime fiscal canadien au régime américain réformé.

De la multitude de propositions contenues dans le Livre blanc, il en est bon nombre que nous appuyons. Mais lorsque nous examinons les propositions dans leur ensemble et que nous constatons que même les manifestations les plus grotesques d'injustice ne seront pas éliminées, nous n'avons d'autre choix que de décrire la réforme fiscale dans son ensemble comme totalement inadéquate. Le gouvernement a laissé passer l'occasion de mettre de l'avant des propositions qui transformeraient le régime fiscal canadien en un régime fondé sur les grands principes de l'équité, la transparence et la simplicité. De toute évidence, le Livre blanc ne fait rien pour que la réforme fiscale perde la place centrale qu'elle occupe dans l'ordre du jour de nos priorités politiques.

Respectueusement présenté au nom du

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

Shirley G.E. Carr, Présidente
Richard Mercier, Secrétaire-trésorier
Dick Martin, Vice-président exécutif
Nancy Riche, Vice-présidente exécutive

uiepb 225